

TAR Campania, Sezione Nona, Sentenza n. 1358 del 25 febbraio 2026

Affidamento diretto – Principio di rotazione – Non scatta se procedura MEPA prevede richiesta di offerta aperta – Criterio del prezzo più basso

Publicato il 25/02/2026

N. 01358/2026 REG.PROV.COLL.

N. 06418/2025 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania

(Sezione Nona)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 6418 del 2025, proposto da (...) S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, in relazione alla procedura CIG (...), rappresentata e difesa dall'avvocato (...), con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

(...), in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato (...), con domicilio eletto presso il suo studio in (...);

nei confronti

(...) S.r.l., non costituita in giudizio;

per l'annullamento

previa sospensione,

- della deliberazione di aggiudicazione n. 696 del 13/10/2025 in favore della (...)

S.r.l. del servizio biennale di manutenzione del parco automezzi aziendale -
Importo € 38.000,00 + IVA - CIG: (...) comunicata il 14/10/2025;

- del riscontro alla richiesta di autotutela n. prot. 22291 del 17/10/2025;
- dell'Art. 3 - CRITERIO DI AFFIDAMENTO - del DISCIPLINARE DELLA PROCEDURA DI GARA laddove nel sancire che “L'affidamento del servizio sarà effettuato, ai sensi dell'art. 50, comma 1, lett. b) del Codice, a favore dell'operatore economico che offrirà il prezzo più basso tra quelli della presente richieste di offerta” contraddittoriamente manifesta due criteri di affidamento (affidamento diretto o mediante selezione) tra loro incompatibili, e nella misura in cui la R. d. O. fosse interpretata come mera indagine di mercato;
- della nota Prot. 22008 del 15/10/2025 che rigettava la richiesta di accesso agli atti;
- di ogni altro atto e/o provvedimento annesso, connesso e/o presupposto;
nonché per la declaratoria di inefficacia
- del contratto, ove stipulato con l'illegittimo aggiudicatario, ai sensi e per gli effetti di cui agli artt. 121 e 122 c. p. a.,
per la declaratoria
- del diritto del ricorrente al risarcimento del danno in forma specifica e, quindi, mediante il conseguimento dell'aggiudicazione dell'appalto de quo, subentrando all'attuale illegittimo aggiudicatario. Infatti, il “bene della vita” perseguito dalla ricorrente si collega alla realizzazione dell'obiettivo economico di ottenere l'appalto, con il conseguente utile d'impresa, nonché la conseguente qualificazione professionale, che costituisce requisito per future procedure di gara, ovvero per equivalente, nell'eventualità denegata che l'Amministrazione abbia stipulato il contratto con l'illegittimo aggiudicatario e che codesto On. le TAR ritenga di non poter dichiarare l'inefficacia dello stesso, da quantificarsi in via presuntiva e forfettaria nella misura di seguito indicata: il 10% dell'importo a base di gara con riferimento al danno ingiustamente sofferto per il mancato utile di impresa dovuto

alla mancata esecuzione della fornitura; un ulteriore 5% dell'importo a base di gara con riferimento al pregiudizio ingiustamente sofferto in ragione della mancata qualificazione professionale subita a causa del mancato affidamento della fornitura. Sotto il profilo dell'elemento soggettivo della colpa della P.A., si sottolinea che, a fronte dell'agire illegittimo di quest'ultima, esso è da ritenersi in re ipsa (cfr. Corte di Giustizia CE, Sezione III, 30 settembre 2010, in causa C-314; TAR Lombardia, Brescia, Sez. II, 4 novembre 2010 n. 4552);

nonché per l'accertamento

- della fondatezza della pretesa del ricorrente ad estrarre copia dei documenti richiesti e per l'emanazione dell'ordine di esibizione dei documenti ex art. 116, comma 4, c.p.a.;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'(...);

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 27 gennaio 2026 la dott.ssa Alessandra Vallefuoco e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Con il ricorso in epigrafe la ricorrente ha impugnato la deliberazione dell'Azienda Ospedaliera (...) n. 696 del 13.10.2025, con cui era stata aggiudicata alla controinteressata il servizio biennale di manutenzione del parco automezzi aziendale.

Espone in fatto di aver partecipato, assieme alla controinteressata, alla Richiesta di offerta sul Mercato elettronico della P.A. di Consip S.p.A. del servizio biennale di manutenzione del parco automezzi aziendale” per l'affidamento ex art. 50, comma 1, lett. b) D.lgs. 36/2023 - Importo € 38.000,00 +IVA – CIG: (...) “aperta a tutti gli Operatori economici abilitati a presentare offerta per il bando servizi del M. e.

P.A., categoria merceologica “Gestione del parco macchine, servizi di riparazione e di manutenzione” (CPV 50111000-6) ed in possesso dei prescritti requisiti”, con criterio di affidamento del prezzo più basso.

All’esito della valutazione delle istanze di partecipazione, l’Amministrazione ha rilevato che la ricorrente risultava affidataria del precedente contratto d’appalto (stipulato giusta Delibera del Direttore generale n. 169 del 5.3.2024) e, pertanto, non sarebbe stato consentito procedere all’affidamento della medesima commessa rientrante nello stesso settore merceologico al contraente uscente, di talché, in applicazione del divieto imposto dall’art. 49 D.lgs. 36/2023, l’unica offerta ammissibile era quella formulata dalla controinteressata.

La ricorrente, dunque, ha inoltrato istanza di annullamento del provvedimento in autotutela, evidenziando che il divieto di affidamento all’operatore economico uscente fosse limitato all’ipotesi di affidamento diretto e non operasse in una procedura selettiva mediante R.d.O. Tale istanza è stata rigettata.

Avverso l’atto impugnato la ricorrente ha articolato i seguenti motivi di diritto:

1) Violazione e falsa applicazione dell’art. 49 del d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36 - assenza dei presupposti per la esclusione – applicazione del principio di selezione e non quello di rotazione

L’art. 49 del D.lgs. 31 marzo 2023, n. 36 sarebbe stato applicato fuori dai casi per cui sarebbe previsto il principio di rotazione. Il nuovo Codice stabilisce il divieto di reinvio e riaffidamento al contraente uscente nel caso di due affidamenti consecutivi aventi ad oggetto la stessa categoria di opere. Ma la Stazione appaltante avrebbe escluso l’operatore uscente senza provare che avesse avuto già due affidamenti diretti consecutivi. Detto principio, secondo parte ricorrente, non avrebbe dovuto, tuttavia, applicarsi in radice in quanto la procedura in esame non costituirebbe un affidamento diretto ma sarebbe assimilabile a una procedura ordinaria o, comunque, aperta al mercato, alla quale, dunque, non sarebbe applicabile il principio di rotazione.

2) Violazione e falsa applicazione dell’art. 10 del d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36 – violazione del

principio del favor participationis e dell'interesse pubblico al più ampio confronto concorrenziale – contraddittorietà e corretta interpretazione del bando - assenza dei presupposti per la esclusione – applicazione del principio di selezione e non quello di rotazione

In via subordinata, la ricorrente censura l'asserita ambiguità della lex specialis nella misura in cui, da un lato, richiamerebbe la disciplina dell'affidamento diretto (art. 50 comma 1 lett. b) e, dall'altro, indirebbe una procedura aperta di selezione in base al criterio del prezzo più basso. La ricorrente, pertanto, impugna l'art. 3 del disciplinare laddove fosse interpretato come mera indagine di mercato prelude di un affidamento diretto.

2. L'Amministrazione, ritualmente costituitasi, ha controdedotto alle censure di parte ricorrente chiedendo, nel merito, il rigetto del ricorso, in quanto infondato, sottolineando che la procedura di selezione in discorso è disciplinata dall'art. 50 comma 1 lett. b) del D.Lgs. n. 36/2023, con applicazione, pertanto, di quanto stabilito dall'art. 49 del D.Lgs. n. 36/2023.

3. Con ordinanza n. 3037/2025 è stata respinta la richiesta cautelare avanzata da parte ricorrente.

4. All'udienza pubblica del 27 gennaio 2026, in vista della quale le parti hanno depositato memorie di replica, la causa è stata trattenuta per la decisione.

DIRITTO

1. Il ricorso è infondato.

2. La ricorrente si duole, in primo luogo, del fatto che l'art. 49 del D.Lgs. n. 36/2023 imporrebbe la rotazione dopo due affidamenti diretti, circostanza che, secondo la prospettazione della ricorrente, non sarebbe stata provata dall'Amministrazione nel caso di specie. In secondo luogo, e in via subordinata, la ricorrente assume che, nel caso *de quo*, il principio di rotazione sarebbe inapplicabile, atteso che la procedura svolta non avrebbe i tratti dell'affidamento diretto, in quanto sarebbe aperta a tutti gli operatori del settore interessato e, dunque, sarebbe assimilabile a una procedura ordinaria o comunque aperta al

mercato.

Tali censure non possono trovare positiva valutazione.

3. Per quanto riguarda la prima censura, l'art. 49 del D.Lgs. 36/2023 (commi 1 e 2) prevede che:

“1. Gli affidamenti di cui alla presente Parte (i.e. affidamenti sotto soglia) avvengono nel rispetto del principio di rotazione.

2. In applicazione del principio di rotazione è vietato l'affidamento o l'aggiudicazione di un appalto al contraente uscente nei casi in cui due consecutivi affidamenti abbiano a oggetto una commessa rientrante nello stesso settore merceologico, oppure nella stessa categoria di opere, oppure nello stesso settore di servizi”.

In attuazione del principio di concorrenza la *ratio* che caratterizza il principio di rotazione degli inviti e degli affidamenti è quella di evitare il consolidamento di rendite di posizione in capo al gestore uscente. La rotazione costituisce un riferimento normativo "inviolabile" del procedimento amministrativo di affidamento dei contratti sotto soglia, in quanto volto a favorire la distribuzione temporale delle opportunità di aggiudicazione tra tutti gli operatori potenzialmente idonei, così da evitare il consolidarsi, ancor più a livello locale, di posizioni di rendita anticoncorrenziale da parte di singoli operatori del settore risultati in precedenza aggiudicatari della fornitura o del servizio (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 17 marzo 2021, n. 2292).

Nel caso di specie l'Amministrazione ha fatto ricorso a una procedura di affidamento diretto disciplinata dall'art. 50 comma 1 lett. b) del D.Lgs. n. 36/2023, così come si evince dal disciplinare della procedura, il cui art. 3 rubricato “criterio di selezione”, ha previsto: *“l'affidamento del servizio sarà effettuato, ai sensi dell'art. 50, comma 1, lett. b) del Codice, a favore dell'operatore economico che offrirà il prezzo più basso tra quelli della presente richiesta di offerta”.*

Non può escludersi, pertanto, l'applicabilità del principio di rotazione alla procedura *de qua* e, dunque, è corretta la decisione dell'Amministrazione di non

tenere conto della offerta della ricorrente, gestore uscente del servizio.

Invero la ricorrente è l'affidatario uscente del medesimo servizio per cui è causa, giusta delibera del Direttore Generale dell'Azienda n. 169 del 5.3.2024, ed è stata selezionata, anche in quel caso, all'esito di una procedura di affidamento diretto ex art. 50 comma 1 lett. b) avente ad oggetto l'affidamento della "Gestione del parco macchine, servizi di riparazione e di manutenzione" dell'Azienda. Non può dubitarsi, dunque, che tra le due commesse vi sia identità di settore merceologico, oppure di categoria di opere, oppure di medesimo settore di servizi, con conseguente doverosità di applicazione del principio di rotazione che impedisce l'affidamento del contratto al gestore uscente (nel caso in discorso, la ricorrente). Nel caso di specie, peraltro, non sono presenti neanche le ipotesi derogatorie di cui ai commi 4 e 5 della disposizione in discorso che consentono una deroga al divieto di affidamenti consecutivi.

In particolare, il comma 4 statuisce che il contraente uscente può essere reinvitato o essere individuato quale affidatario diretto sulla base di una motivazione "rafforzata" che tenga conto specificamente della "struttura del mercato" e della "effettiva assenza di alternative", nonché dell'"accurata esecuzione del precedente contratto". La recente giurisprudenza amministrativa, chiamata ad interpretare la disposizione normativa in argomento, ha affermato che "*Dal tenore letterale della disposizione (e, in particolare, dalla congiunzione "nonché") si evince che la deroga alla regola generale del principio può operare solo a fronte della concorrente sussistenza dei requisiti indicati dalla norma e la relativa determinazione dell'amministrazione deve essere adeguatamente motivata sia in ordine alla concreta insussistenza di alternative sul mercato, sia in ordine alla precedente esecuzione del contratto.*" (T.A.R. Catania, sentenza 11 aprile 2024 n. 1370).

Come evidenziato, nel caso di specie è incontestato tra le parti che non sussistono le ragioni derogatorie di cui al predetto comma 4 dell'art. 49 in discorso.

Neppure può aderirsi all'asserita incertezza letterale della norma suggerita dalla ricorrente, che ha prospettato l'ipotesi che il contratto che non possa essere

affidato sia solo il terzo, dopo due affidamenti consecutivi. Diversamente, invece, la norma è chiara nel prevedere l'impossibilità di affidamento di due contratti consecutivi rientranti negli ambiti prima evidenziati, senza richiedere che la consecutività debba ritenersi verificatasi solo dopo l'attribuzione del secondo contratto.

Privo di consistenza è, dunque, anche l'asserito difetto di istruttoria e motivazione della delibera impugnata nella parte in cui non avrebbe provato che alla ricorrente fossero stati affidati già due contratti consecutivi, per l'applicabilità dell'art. 49. L'Amministrazione ha, infatti, evidenziato come la ricorrente è l'affidatario uscente del medesimo servizio per cui è causa e tanto è sufficiente per escludere l'affidamento consecutivo del servizio oggetto della procedura.

4. In via subordinata, parte ricorrente censura l'asserita ambiguità della *lex specialis* nella misura in cui, da un lato, richiamerebbe la disciplina dell'affidamento diretto (art. 50 comma 1 lett. b) e, dall'altro, indirebbe una procedura aperta di selezione in base al criterio del prezzo più basso.

Nel caso di specie non è rinvenibile tale ambiguità e, anzi, la disposizione di cui all'art. 4 dell'Avviso è chiara e la previsione del criterio di affidamento non muta la sostanza del tipo di affidamento stesso.

Invero, come evidenziato nella propria memoria, l'Amministrazione ha scelto di utilizzare l'opportunità offerta dall'art. 50 comma 1 lett. b) che le consente di affidare direttamente il servizio, previa acquisizione di offerte da parte di operatori economici, riservandosi di verificare il possesso dei requisiti e di selezionare la proposta che avrebbe ritenuto più vantaggiosa sulla base del prezzo offerto (art. 3 del disciplinare) che, nel caso di specie, l'Amministrazione medesima ha individuato in quello più basso. La predeterminazione del prezzo più vantaggioso in quello più basso offerto dai partecipanti, come evidenziato, non muta la tipologia di affidamento, che rimane diretto, ai sensi dell'art. 50, comma 1, lett. b) del Codice, con applicazione, dunque, alla fattispecie *de qua* del principio di

rotazione.

Correttamente, dunque, la delibera impugnata ha dato atto che, in conformità agli obblighi previsti dalla normativa e, in particolare, dall'art. 49 D.lgs. 36/2023, l'unica offerta ammissibile era quella formulata dalla controinteressata, non essendo possibile procedere all'affidamento della medesima commessa oggetto della procedura *de qua* al contraente uscente (odierna ricorrente).

5. Per le ragioni sopra esposte il ricorso deve essere respinto.

6. Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Sezione Nona), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Condanna parte ricorrente al pagamento, in favore dell'amministrazione resistente, delle spese di giudizio che si liquidano in € 3.500, 00. oltre oneri di legge.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 27 gennaio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Guglielmo Passarelli Di Napoli, Presidente

Rosaria Palma, Primo Referendario

Alessandra Vallefucoco, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

Alessandra Vallefucoco

IL PRESIDENTE

Guglielmo Passarelli Di Napoli

IL SEGRETARIO